

La Formación Profesional y el Sistema Nacional de Cualificaciones: una clave de futuro

CARMEN PÉREZ ESPARRELLS *

El estudio conjunto de la integración de los tres subsistemas de la formación profesional en España —formación reglada, formación ocupacional y formación continua— se revela como un aspecto fundamental, si queremos aproximarnos a un sistema integrado que renueve la formación profesional.

Este artículo ¹ tiene como objeto ofrecer una profunda reflexión sobre este tema tan clave en la Formación Profesional de nuestro país, haciéndose especial referencia al reto que supone el establecimiento y gestión del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales. El punto de vista adoptado considera la política formativa como un conjunto integrado de actuaciones dirigidas a incrementar el capital humano de los individuos inmersos en el sistema de formación profesional. Ante esta demanda social, económica, laboral, política y cultural de primer orden, dos grandes hipótesis de partida deben ser aceptadas a nuestro modo de ver: la integración

del reconocimiento que procede del sistema productivo y del sistema educativo y la introducción de transparencia en el sistema de cualificación laboral que rige las relaciones del mercado de trabajo.

Precisamente, el eje central que vertebra el II Programa Nacional de Formación Profesional es la creación de dicho Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, que promueve la formación a lo largo de la vida a través de la integración de los tres subsistemas de formación profesional.

El artículo se divide en cuatro apartados. En primer lugar, se realiza un repaso de la normativa que, desde 1955, ha regulado el sistema de formación profesional en España, destacando las actuaciones realizadas en los últimos años para establecer las bases de un sistema integrado de formación profesional. En segundo lugar, se analizan sucintamente las características de los tres actuales subsistemas. En tercer lugar, se estudian las cifras de gasto en esta política realizadas por las distintas Administraciones Públicas y los diferentes agentes sociales implicados, haciendo diferenciación entre los tres subsistemas y se plantea un posible esquema de financiación que sería necesario para atender los objetivos del II Programa Nacional de Formación Profesional. Finalmente, se valora la articula-

* Profesora de la Universidad Autónoma de Madrid. Departamento de Economía y Hacienda Pública.

¹ Quiero agradecer expresamente la colaboración de los técnicos del Instituto Nacional de Cualificaciones (INCUAL). La versión definitiva de este artículo se ha mejorado gracias a sus comentarios y sugerencias. Naturalmente, toda opinión es de mi entera responsabilidad.

ción de un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA ESPAÑOL DE FORMACIÓN PROFESIONAL ²

Aunque se podría hablar de algunas iniciativas dirigidas a crear un sistema normalizado de enseñanzas profesionales en España (cuadro 1), el sistema como tal fue creado por ley en 1955 con la Ley de Formación Profesional Industrial —primera etapa—, cuyo fin fue impulsar las enseñanzas profesionales como parte del Sistema Educativo general. Como consecuencia, se crean las primeras Escuelas de Aprendizaje y Maestría Industrial, que pasarán a ser posteriormente los Centros Nacionales de Formación Profesional e Institutos Politécnicos.

En 1957, se crea la Oficina Sindical de Formación Profesional Acelerada, que establece una serie de Centros, dependientes del Ministerio de Trabajo, en los cuales se formaba a los trabajadores para especializaciones muy concretas mediante cursos breves e intensivos. En 1959, el Ministerio de Trabajo en colaboración con la Mutualidades Laborales promueve la creación de las «Universidades Laborales», donde se impartieron enseñanzas de formación profesional, además de los bachilleratos técnicos y, más tarde, en 1964, las Ingenierías Técnicas.

En 1964, el Ministerio de Trabajo puso en marcha el Plan Nacional de Promoción Profesional Obrera (PPO) con una serie de cursos de carácter ocupacional impartidos mediante centros móviles.

En 1970, se aprobó la Ley General de Educación, que extiende la Educación General Básica (EGB) a toda la población en edades

² La primera parte de esta breve evolución histórica se basa fundamentalmente en la Monografía: «El sistema de Formación Profesional en España», CEDEFOP (1999).

comprendidas entre los 6 y los 14 años. Además, durante esta década se crearon diversos organismos como el Servicio de Acción Formativa (SAF) en 1973, que recibía las funciones del PPO, y que posteriormente, al incorporar las competencias en materia de empleo, se convirtió en el Servicio de Empleo y Acción Formativa (SEAF) en 1975. Estos servicios fueron el antecedente del Instituto Nacional de Empleo (INEM), creado en 1978 y, por tanto, de la política de formación profesional ocupacional española.

La consolidación de la democracia, junto a la profundización de la crisis económica, llevó a un replanteamiento del sistema de formación profesional —segunda etapa—. El Acuerdo Económico y Social (AES) suscrito en 1984 por los interlocutores sociales más representativos puso de manifiesto la «necesidad de adaptar las enseñanzas profesionales a los nuevos requerimientos del mercado de trabajo». En el plano normativo, se promulgaron dos leyes claves: la Ley de Reforma Universitaria (LRU) en 1983 y la Ley Orgánica del Derecho a la Educación en 1984 (LODE).

Puede afirmarse que el sistema español moderno de formación profesional nace con el Plan Nacional de Inserción y Formación Profesional (Plan FIP, 1985) y la creación del Consejo General de la Formación Profesional ³, el cual integra a representantes de la Administración, organizaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y organizaciones sindicales (UGT, CCOO, ELA-STV), a los que se añadieron en 1997 los de las Comunidades Autónomas. De este modo, se hizo operativa la colaboración activa de las autoridades la-

³ El Consejo General de la Formación Profesional ejerce, entre otras, las funciones de: elaborar y proponer al Gobierno, para su aprobación, el Programa Nacional de Formación Profesional; informar sobre títulos y/o certificados profesionales y planes de estudio, proponiendo niveles de equivalencia y, en su caso, homologación entre ellos; y evaluar y hacer el seguimiento de las acciones que se desarrollen en materia de Formación Profesional.

borales y educativas de las Administraciones Autonómicas ⁴.

Todas estas iniciativas llevaron a una profunda reflexión en el seno de la comunidad educativa y en el conjunto de la sociedad. Del debate surgieron tres documentos preparatorios para la LOGSE: «Proyecto para la Reforma de la Enseñanza. Propuesta para debate» (1987), la «Reforma de la Enseñanza Técnico Profesional. Propuesta para debate» (1988) y, tras dos años de encuentros entre Administraciones Públicas, organizaciones sindicales y patronales, colectivos y entidades profesionales, centros educativos, expertos reconocidos, personalidades con experiencia, fuerzas políticas e instituciones religiosas, el «Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo» (1989).

La reforma más importante fue la de la Ley Orgánica de Ordenación del Sistema Educativo (LOGSE, 1990) —tercera etapa—, que da forma jurídica a gran parte de las propuestas contenidas en los anteriores documentos. En ella, se regula el nuevo subsistema de formación profesional reglada ⁵.

En 1992 y, más tarde, en 1996, se establece un nuevo Marco Normativo ⁶ que regula la formación profesional continua. Los I y II Acuerdos Nacionales de Formación Continua (1993-1996 y 1997-2001) y el I y II Acuerdos Tripartitos sobre Formación Continua (1993 y 1996) pusieron de relieve la importancia de la educación permanente para hacer frente a los cambios del mercado de trabajo.

En 1993, el Consejo General de Formación Profesional elaboró el I Programa Nacional

de Formación Profesional aprobado por el Consejo de Ministros, el cual supone el primer planteamiento global de la formación profesional en España al intentar articular en un todo coherente los dos subsistemas —ocupacional y reglada—. Durante su aplicación se llevó a cabo la elaboración del Catálogo de Títulos Profesionales del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) y del Repertorio de Certificados de Profesionalidad del INEM y se creó la Unidad Interministerial para las Cualificaciones Profesionales ⁷.

También en 1993, se aprueba el Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP), el cual pretendía introducir mayor calidad en el sistema de gestión de la Formación Ocupacional.

El Acuerdo de Bases sobre políticas de Formación Profesional (1996) recoge los principios básicos y las líneas generales del Nuevo Programa, y es el marco de referencia de la política de Formación Profesional hasta la entrada en vigor, a principios de 1998, del II Programa Nacional de Formación Profesional, en el que se establecen medidas globales que marcarán la nueva etapa del sistema de formación profesional —cuarta etapa— y los retos del futuro. Además, arranca con una importante novedad como era el hecho de que en su elaboración participaron las Comunidades Autónomas, incluidas desde 1997 en Consejo General de la Formación Profesional.

En 1999, se creó el Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL) como instrumento técnico, dotado de capacidad e independencia de criterios, para apoyar al Consejo General de Formación Profesional en una serie de objetivos relacionados con la creación e implantación del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales y el seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Formación Profesional.

⁷ Dicha Unidad estuvo en funcionamiento hasta 1996 y puede ser considerada como el antecedente del actual Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL).

⁴ Esta modificación de la Ley 1/1986, reguladora del Consejo General de Formación Profesional, vino a cubrir una carencia importante del I Programa Nacional de Formación Profesional.

⁵ El curso 2002-2003 será la fecha en la que quedará implantado definitivamente el nuevo modelo, conviniendo en la actualidad el antiguo y el nuevo sistema.

⁶ Con el I Acuerdo Nacional de Formación Continua se separan la formación ocupacional y la continua en dos subsistemas.

CUADRO 1. EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA

Año	Etapas
1924 y 1928 1932 1941 1949	Orígenes de la Formación Profesional Estatutos de Enseñanza Industrial y de Formación Profesional Creación de la Dirección General de Enseñanza Profesional y Técnica Creación del Instituto Nacional de Industria (INI) Ley de Enseñanza Media y Profesional (Ley de 16 de julio de 1949)
1955 1957 1959 1964 1970 1973 1975 1974 y 1976	Primera etapa: Desde 1955 hasta 1977 Ley de Formación Profesional Industrial (20 de julio de 1955) Creación Oficina Sindical de F. Profesional Acelerada Creación de la red de «Universidades Laborales» (Ley 40/1959) Primer Plan de Desarrollo Económico y Social Plan Nacional de Promoción Profesional Obrera (PPO) Ley General de Educación Creación Servicio de Acción Formativa (SAF, Decreto 21 de diciembre de 1973) Creación Servicio de Empleo y Acción Formativa (SEAF) Decretos de marzo de 1974 y 1976 de Ordenación de la Formación Profesional
1978 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989	Segunda etapa: Desde 1978 hasta 1989 Constitución Española (BOE 27 de diciembre de 1978) Creación Instituto Nacional de Empleo Ley de Reforma Universitaria (LRU) Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP, Orden Ministerial 31-7-85) Creación Consejo General de la Formación Profesional (Ley 1/1986, de 7 de enero) (BOE, 10 de enero de 1986) Proyecto para la Reforma de la Enseñanza Reforma de la Enseñanza Técnico Profesional «Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo»
1990 1992 1993 1994 1995 1996 1997	Tercera etapa: Desde 1990 hasta 1997 Ley Orgánica de Ordenación del Sistema Educativo (LOGSE) (Ley 1/1990, de 3 de octubre) (BOE, 4 de octubre de 1990) I Acuerdo Nacional sobre Formación Continua (16 de diciembre de 1992) I Acuerdo Tripartito en materia de Formación Continua de los Trabajadores 16 de diciembre de 1992) I Programa Nacional de Formación Profesional (1993-1996) (Real Decreto 631/1993 de 3 de mayo) (Acuerdo Consejo de Ministros de 5 de marzo de 1993) Creación de la FORCEM Directrices sobre los títulos y las correspondientes enseñanzas mínimas de la FP Reglada (Real Decreto 676/1993, de 7 de mayo) (BOE, 22 de mayo de 1993) Creación de la Unidad Interministerial para las Cualificaciones Profesionales (Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de febrero de 1994) Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros (LOPEG) Directrices sobre los Certificados de Profesionalidad y contenidos mínimos de la FP Ocupacional (Real Decreto 797/1995, de 19 de mayo) (BOE, 10 de junio de 1995) II Acuerdo Nacional de Formación Continua (19 de diciembre de 1996) Acuerdo de Bases sobre la Política de Formación Profesional (19 de diciembre de 1996) II Acuerdo Tripartito en materia de Formación Continua de los Trabajadores (19 de diciembre de 1996; BOE 1 de febrero de 1997) Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas (23 de diciembre de 1996; BOE de 19-2-97) Modificación de la composición Consejo General de Formación Profesional (Ley 19/1997, de 9 de junio) (BOE, 10 de junio de 1997) Creación de HOBETUZ. Fundación para la Formación Continua Vasca

CUADRO 1. (Cont.)

Año	Etapas
1998	Cuarta Etapa: Desde 1998 hasta la actualidad II Programa Nacional de Formación Profesional (1998-2002) (Acuerdo de Consejo de Ministros de 13 de marzo de 1998)
1999	Creación del INCUAL —Instituto Nacional de las Cualificaciones Profesionales— (Real Decreto 375/1999, de 5 de marzo) (BOE 16 de marzo de 1999)
2000	III Acuerdo Nacional de Formación Continua (19 de diciembre de 2000) III Acuerdo Tripartito de Formación Continua (19 de diciembre de 2000)

Fuente: Elaboración propia.

La Formación Continua se articula actualmente sobre la nueva base del III Acuerdo de Formación Continua, de carácter bipartito. En él destaca el interés que la Formación Continua desarrollada en nuestro país ha suscitado en el ámbito de las políticas activas de empleo a escala comunitaria. Asimismo, en el III Acuerdo Tripartito de Formación Continua se consolida el protagonismo de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el desarrollo del sistema, lo que se adecua plenamente a la Estrategia Europea ⁸.

2. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA

Según señala el I Programa Nacional de Formación Profesional (1993-1996), ésta «debe concebirse como única, como un todo, que persigue en cualquier supuesto la preparación adecuada para el ejercicio profesional y, por tanto, la adquisición de competencias con valor y significado en el empleo que facilite la inserción y/o la promoción profesional».

El II Programa Nacional considera a la Formación Profesional (1998-2002) «como inversión en capital humano». Además, en él se reconoce a la Formación Profesional como parte esencial de las políticas activas para

«así contribuir al empleo estable, a la promoción profesional y social de los docentes y de los destinatarios de la formación y al desarrollo de los recursos humanos en las empresas».

Este nuevo Programa se ha constituido en el instrumento fundamental para propiciar una oferta formativa realmente cualificante. Su contenido se estructura alrededor de seis objetivos básicos —referidos al conjunto del Sistema Nacional de Formación Profesional—, sin perjuicio del mantenimiento de unos objetivos específicos de los subsistemas de formación reglada/inicial, continua para trabajadores ocupados y ocupacional para desempleados. Sus objetivos básicos son:

- Objetivo primero: Creación del Sistema Nacional de Cualificaciones con participación de las Comunidades Autónomas.
- Objetivo segundo: Profesionalizar para la inserción a través de las empresas.
- Objetivo tercero: Desarrollar un sistema integrado de formación e inserción profesional.
- Objetivo cuarto: Garantizar la calidad de la formación profesional, su evaluación y seguimiento.
- Objetivo quinto: Marco y Dimensión Europea de la formación profesional.
- Objetivo sexto: Programar la oferta a grupos con necesidades específicas.

⁸ Cumbre Europea sobre el Empleo, Luxemburgo, 12 y 13 de diciembre de 1997.

Todo ello a través del Sistema Nacional de las Cualificaciones Profesionales, como el principal instrumento para «conseguir el tratamiento global, coordinado, coherente y óptimo de los problemas de cualificación y formación profesional de los diversos colectivos de personas, de las organizaciones y de las empresas».

Nuestro sistema de formación profesional actual se configura, a partir de la LOGSE, como un solo sistema⁹ con tres niveles: formación reglada/inicial, formación ocupacional y formación continua. La formación reglada es competencia de la Administración educativa estatal y autonómica y se ocupa de la formación inicial¹⁰. La formación ocupacional para los trabajadores desempleados es competencia de la Administración laboral estatal y autonómica. La formación continua para los trabajadores se adscribe a la administración laboral y una parte sustancial de ella se gestiona por la FORCEM.

De la formación profesional reglada señala el artículo 30.1 de la LOGSE que «comprenderá el conjunto de enseñanzas que, dentro del sistema educativo y reguladas por esta ley, capaciten para el desempeño cualificado de las distintas profesiones». Antes de esta Ley, la formación profesional en el ámbito educativo adolecía de falta de adecuación a los requerimientos del sistema productivo, de

una compartimentalización de los diversos sistemas de FP, de falta de reconocimiento laboral y de cierto desprestigio social. La LOGSE inicia, sin duda, la gran reforma del sistema que llega hasta nuestros días.

El II Programa Nacional de Formación Profesional marca los cinco objetivos siguientes que se pretenden alcanzar en la formación reglada:

- 1) Desarrollar una formación de calidad que favorezca su dimensión profesionalizada.
- 2) Promover experiencias de innovación para su aplicación generalizada.
- 3) Incentivar la cualificación de los recursos humanos como factor prioritario de transformación y mejora de la formación profesional.
- 4) Dotar de recursos materiales adecuados a los objetivos del programa.
- 5) Potenciar los programas de garantía social e incrementar su oferta relacionándolos con las políticas de formación y empleo.

La formación profesional ocupacional se ha desarrollado a través de los dos Planes Nacionales de Formación e Inserción Profesional (1985¹¹ y 1993) y está regulada legalmente por la Ley 51/1980 Básica de Empleo. «En relación con los programas de Promoción de Empleo, el INEM establecerá un programa anual de formación profesional ocupacional que, con carácter gratuito, asegure la adecuada formación profesional de los que quieran incorporarse al mundo laboral, o encontrándose en él, pretendan reconvertirse o alcanzar una mayor especialización profesional». (Art. 14.1 LBE).

Según señala el art. 1.1 del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional de

9 «La formación profesional comprenderá el conjunto de enseñanzas que, dentro del sistema educativo y reguladas por esta Ley, capaciten para el desempeño cualificado de las distintas profesiones. Incluirá también aquellas otras acciones que, dirigidas a la formación continua en las empresas y a la inserción y reinserción laboral de los trabajadores, se desarrollen en la formación profesional ocupacional que se regulará por su normativa específica. Las Administraciones públicas garantizarán la coordinación de ambas ofertas de formación profesional». (Art. 30 LOGSE).

10 Comprende tanto la formación profesional de base, que se imparte dentro de la Enseñanza Secundaria Obligatoria y el Bachillerato, como la formación profesional específica de grado medio y grado superior. Además, de los programas de garantía social.

11 El primer Plan FIP se puso en marcha en 1985 a partir de lo acordado en el AES.

1993, su principal finalidad es proporcionar «a los trabajadores desempleados las cualificaciones requeridas por el sistema productivo e insertarles laboralmente, cuando los mismos carezcan de formación profesional específica o su cualificación resulte insuficiente o inadecuada».

El II Programa Nacional de Formación Profesional establece los cinco objetivos siguientes para la formación ocupacional:

- 1) Potenciar las políticas de formación y empleo desarrollando su interrelación mediante la orientación y cualificación de los desempleados para facilitar su inserción o reinserción laboral.
- 2) Promover mecanismos de mutua integración y acreditación entre la formación profesional ocupacional y los otros dos subsistemas de formación profesional adecuando, en su caso, los contenidos.
- 3) Dirigir la formación ocupacional a los colectivos que lo precisen atendiendo al principio de igualdad de trato y de oportunidades ante el mercado laboral.
- 4) Desarrollar anualmente las directrices para 1998 del Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo de Luxemburgo para mejorar la capacidad de inserción profesional, combatir el desempleo juvenil y prevenir el desempleo de larga duración.
- 5) Potenciar las acciones formativas que favorezcan la innovación tecnológica, la calidad, el empleo autónomo, la economía social y los nuevos yacimientos de empleo.

Por último, la formación profesional continua ¹² está sancionada también por la Ley

¹² En 1993, con el I Acuerdo Nacional de Formación Continua se transfiere por parte del INEM esta competencia.

51/1980 Básica de Empleo. En ella, se enuncia como uno de los objetivos de la política de empleo el «lograr el mayor grado de transparencia del mercado de trabajo mediante una adecuada gestión de colocación y de la adopción de medidas que posibiliten la información, orientación, formación y promoción profesionales». (Art. 2.d LBE). Asimismo, el Estatuto de los Trabajadores de 1980 señala en el artículo 4.2.b. que los trabajadores tienen derecho «a la promoción y formación de profesionales en el trabajo» ¹³.

En los Acuerdos Nacionales de Formación Continua se entiende por formación profesional continua «el conjunto de acciones formativas que se desarrollan por las empresas, los trabajadores o sus respectivas organizaciones, a través de las modalidades previstas en los mismos, dirigidas tanto a la mejora de competencias y cualificaciones como a la recualificación de los trabajadores ocupados, que permita compatibilizar la mayor competitividad de las empresas con la formación individual del trabajador». (Art. 1 del II Acuerdo).

Entre los fines de la formación continua de la población ocupada están, los que siguen: la preparación profesional inicial, la formación permanente (o actualización de conocimientos) y la formación dirigida a un cambio de actividad o profesión.

El II Programa Nacional marca los cuatro objetivos siguientes para la formación continua:

- 1) Desarrollar la formación continua para una mayor profesionalización e integración con el resto de los subsistemas.
- 2) Establecer la certificación de acciones de formación continua, en relación al Sistema Nacional de Cualificaciones,

¹³ En el artículo 23 de dicho Estatuto se desarrolla el enunciado anterior.

mediante su integración en el sistema de certificados profesionales.

- 3) Fomentar la formación de la población ocupada como instrumento esencial de una mayor competitividad de las empresas y del tejido empresarial, mayor estabilidad en el empleo y como factor de integración y cohesión social.
- 4) Perfeccionar los procedimientos de seguimiento y evaluación de la formación continua.

A continuación, en el cuadro 2, se recogen de forma resumida las características comparativas de los tres actuales subsistemas atendiendo tanto a su nivel de institucionalización como a los procesos y estructuras de investigación, programación, metodología, organización de la oferta educativa, etc. Sin duda, algunos de los elementos de unión entre los tres subsistemas influirán de un modo decisivo tanto en su distribución futura como en el grado de «aprovechamiento» del capital humano que incorpora la formación profesional en cada uno de los distintos niveles.

CUADRO 2. RESUMEN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS TRES SUBSISTEMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA

Formación Profesional Reglada de los estudiantes	Formación Prof. Ocupacional de los trabajadores desempleados	Formación Profesional Continua de los trabajadores ocupados
Nivel de institucionalización		
<ul style="list-style-type: none"> Subsistema del actual Sistema Educativo Español (LOGSE 1990) Corresponde a cada una de las CC.AA. su planificación, programación y gestión Corresponde al MEC la ordenación y control de sus enseñanzas 	<ul style="list-style-type: none"> Instrumento de política de empleo (L.Básica Empleo, 1980) Corresponde a las CC.AA. con esta competencia su gestión (excepto País Vasco) Corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través del INEM la planificación, programación, ordenación, control y ejecución de sus contenidos 	<ul style="list-style-type: none"> Instrumento de política de empleo (L. Básica Empleo, 1980) Participan las centrales sindicales (UGT, CC.OO. y CIG) y las Organizaciones Empresariales (CEOE y CEPYME) Su entidad gestora es la FORCEM, (excepto País Vasco, HOBETUZ)
Organización de la oferta educativa		
<ul style="list-style-type: none"> Formación Profesional Específica de Grado Medio Formación Profesional Específica Grado Superior Programas Específicos de Garantía Social Formación Profesional de Base (durante ESO y Bachillerato) Formación Profesional Universitaria (durante la Universidad) 	<ul style="list-style-type: none"> Plan FIP Escuelas Taller y Casas de Oficios Unidades de Promoción y Desarrollo Centros de Iniciativa Empresarial Programa de Talleres de Empleo 	<ul style="list-style-type: none"> Planes de Formación de empresas Planes de Formación agrupados Planes de Formación intersectoriales Acciones Complementarias y de acompañamiento a la Formación Continua Permisos individuales de Formación Planes de Formación Específicos de la Economía Social
Duración		
<ul style="list-style-type: none"> C.F. Grado Medio y Grado Superior: cada ciclo 1 curso más 1 trimestre de FCT o 2 cursos académicos con FCT Programas de Garantía Social: 1 o 2 cursos académicos dependiendo de la modalidad y posibilidad de realizar prácticas en empresas 	<ul style="list-style-type: none"> La duración total del itinerario formativo y de cada uno de los módulos que lo integran se expresa en horas (depende de los cursos) 	<ul style="list-style-type: none"> La duración total depende de los cursos

CUADRO 2. (Cont.)

Formación Profesional Reglada de los estudiantes	Formación Prof. Ocupacional de los trabajadores desempleados	Formación Profesional Continua de los trabajadores ocupados
Centros		
<ul style="list-style-type: none"> • C.F. Grado Medio y Grado Superior: Institutos de Educación Secundaria y centros privados y concertados • Centros de empresas donde se realiza el módulo de formación en centros de trabajo obligatorio 	<ul style="list-style-type: none"> • Centros colaboradores • Centros responsables de formación ocupacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Proveedores de formación (centros específicos pertenecientes a empresas, organizaciones sindicales, privados,...) • Domicilio, por correspondencia
Destinatarios		
<ul style="list-style-type: none"> • Se dirige a la población joven pero está abierto a la población adulta que desea obtener los correspondientes títulos académicos Antiguo sistema (Ley 1970): FP-1: 14-15 y 15-16 años FP-2: 16-17 y 18-19 años Nuevo sistema (Ley 1990): CF-Grado Medio: 17 y 18 años CF-Grado Superior: 19 y 20 años Programas de Garantía Social: 16 y 21 años 	<ul style="list-style-type: none"> • Se dirige a trabajadores parados, mayores de 16 años y adultos que forman parte o se quieren incorporar a la población activa (hasta la edad máxima de jubilación) • Demandantes de primer empleo cuando las empresas se comprometan a contratar, como mínimo, el 60% de los formados • Desempleados con especiales dificultades (mujeres que quieran reintegrarse, minusválidos y migrantes) 	<ul style="list-style-type: none"> • Se dirige a trabajadores ocupados (asalariados, RE Agrario, RE Autónomos) • Trabajadores de las Admones. Públicas • Trabajadores a tiempo parcial • Trabajadores que accedan a situación de desempleo cuando se encuentren en p. formativo • Trabajadores acogidos a regulación de empleo • Otros trabajadores con relación laboral de carácter especial
Titulaciones		
<ul style="list-style-type: none"> • FP Específica: C.F.G.M. Técnico (61 títulos) y C.F.G.S. Técnico Superior (75 títulos) • Conducente a títulos oficiales, expedidos por el MEC, con validez en todo el territorio del Estado • Programas de G.S.: certificado —horas cursadas y calificaciones—. No es un título ni tiene efectos académicos ni profesionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Certificados de profesionalidad con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional (en fase de implantación) 	<ul style="list-style-type: none"> • Hasta la fecha, se trata de un certificado de asistencia a los cursos, en el que no se detallan el nivel de contenidos ni pruebas de evaluación que permitan su equiparación al formato crédito y su posterior homologación

Fuente: Elaboración propia.

3. LA FINANCIACIÓN Y EL GASTO PÚBLICO EN FORMACIÓN PROFESIONAL

Antes de acometer el tema de la financiación y el gasto social en formación profesional es preciso destacar la peculiaridad de esta política pública dado el entramado de agentes responsables —Administración Central y CC.AA., y organizaciones sindicales y organi-

zaciones empresariales—. El enorme número de instituciones y organismos públicos implicados se resumen en el cuadro 3 que representa una sobresimplificación de los tres subsistemas¹⁴.

¹⁴ Los agentes sociales participan activamente en el sistema a través de la concepción y planificación de los programas de formación profesional, diseño de los títulos, selección de expertos, validación de propuestas de perfiles profesionales y enseñanzas mínimas.

CUADRO 3. AGENTES IMPLICADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA ESPAÑOL DE FORMACIÓN PROFESIONAL.

Subsistemas	Agentes públicos	Agentes sociales y otros actores
F. reglada/inicial	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte Consejerías/Departamentos de Educación de las CC.AA. Otras Consejerías de las CC.AA. Ayuntamientos (P.G.S.)	Cámaras de Comercio e Industria, ONGs (P.G.S.)
F. ocupacional	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales Instituto Nacional de Empleo Consejerías de Trabajo, Empleo y/o economía y Hacienda de las CC.AA. Consejerías/Departamentos de Educación de las CC.AA.	Centros colaboradores También vinculado a agentes sociales (por ejemplo, FOREM, IFES)
F. continua	Ministerio de Administraciones Públicas a través del INAP Diputaciones, Consejos y Cabildos Ayuntamientos	FORCEM Centrales sindicales <ul style="list-style-type: none"> • Unión General de Trabajadores (UGT) • Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO.) • Confederación Intersindical Galega (CIG) Organizaciones Empresariales <ul style="list-style-type: none"> • Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) • Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) • Organismos privados en el desarrollo de acciones formativas • HOBETUZ, CONFEBASK (sólo para País Vasco)

Fuente: Elaboración propia.

A lo largo de la década de los años noventa, se inicia en el campo de la formación profesional el proceso de transferencia y traspaso de competencias a las CC.AA. (cuadro 4), proceso que impulsa el Gobierno sobre todo a partir de 1996.

En relación con la formación reglada, recientemente se ha conseguido una homogeneización en materia de transferencias de competencias desde la Administración Central al resto de Administraciones Territoriales. En concreto, a partir de 2000 se ha completado el proceso de transferencia de competencias en materia de enseñanza no

universitaria a todas las Comunidades¹⁵ y, por ende, de la formación profesional reglada/inicial. A partir de esta transferencia a la Administración educativa autonómica la política educativa corresponde a las Consejerías o Departamentos de Educación de las respectivas CC.AA. No obstante, aunque la planifi-

¹⁵ Hasta que esto ha sucedido era necesario diferenciar entre aquellas CC.AA. con plenos poderes en materia de educación (las Forales y las que accedieron a la autonomía por el art. 151) y las que estaban bajo la tutela del MECD (las diez Comunidades del art. 143) en las que la educación dependía de las Direcciones Provinciales del MECD.

cación y programación está descentralizada, la ordenación y control de sus enseñanzas sigue correspondiendo al MECD ¹⁶.

En cuanto a la formación ocupacional, desde 1991 hasta la fecha, todas las CC.AA. (con excepción del País Vasco ¹⁷, Ceuta y Melilla ¹⁸) tienen plenos poderes para gestionar la formación profesional ocupacional a través básicamente de las Consejerías de Trabajo, Empleo y/o Economía y Hacienda. Ahora bien, sigue correspondiendo al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través del

INEM, la planificación, programación, ordenación, control y ejecución de sus contenidos.

Por último, en relación con la formación continua, el proceso de traspaso de competencias en esta materia está muy poco avanzado y se encuentra centralizado en la FORCEM —gestión compartida por los agentes sociales—. Sólo el País Vasco, a través de un acuerdo entre su Gobierno y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales tiene transferida la competencia en formación continua desde 1997 —gestión realizada por HOBETUZ—.

CUADRO 4. DESCENTRALIZACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Subsistema	Política de FP	Nivel de descentralización
F. reglada/inicial	FP con desarrollo descentralizado en las políticas autonómicas	Transferencia de competencia con base central pero política de desarrollo autonómico
F. ocupacional	FP descentralizada en la gestión	Traspaso en la gestión con política central
F. continua	Estado con política de FP continua centralizada	Transferencia sólo en País Vasco

Fuente: Elaboración propia a partir de cuadro p.19 en «Los Consejos y programas de formación profesional en la España de las Autonomías», INCUAL (2001). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

3.1. El gasto público en el conjunto de la formación profesional

El gasto público en Formación Profesional en los años 1997 y 1998 que se refleja en los cuadros 5, 6, 7 y 8 incluye los totales de todos los capítulos de gasto, siempre referidos a los

¹⁶ Según el art. 149 de la Constitución será competencia del Estado la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución».

¹⁷ El País Vasco reclama transferencias conjuntas de formación ocupacional, prestaciones por desempleo y gestión de la Seguridad Social.

¹⁸ Las ciudades autónomas mantienen un Acuerdo propio en materia de enseñanza no universitaria y formación ocupacional.

créditos presupuestarios inicialmente aprobados. La fuente utilizada ha sido el Consejo General de Formación Profesional ¹⁹. A pesar de las limitaciones de esta información, ya que no se puede conocer la evolución actual de este gasto, debido a la reciente transferencia y traspaso de la formación profesional a las Comunidades Autónomas, se pueden derivar algunas conclusiones significativas.

¹⁹ En concreto, la publicación «Datos y cifras más significativos 1997-1998» del Consejo General de Formación Profesional (1998) se basa en la información suministrada por las diferentes Administraciones educativas y Laborales estatales y autonómicas implicadas en el gasto así como los agentes sociales.

CUADRO 5. GASTOS/INVERSIÓN EN FORMACIÓN PROFESIONAL REGLADA
(En millones de pts.)

Acciones	1997	1998	Crec. (%)
M ^o Educación y Cultura	77.939 (35,5%)	83.752 (35,4%)	7,5
• F. Prof. (LGE, 1970)	44.616 (57,2%)	33.916 (40,5%)	-24,0
• F. Prof. (LOGSE, 1990)	33.323 (42,8%)	49.836 (59,5%)	49,6
– C.F. Grado Medio	12.284	18.505	50,6
– C.F. Grado Superior	15.848	23.862	50,6
– Garantía Social	5.191	7.469	43,9
Comunidades Autónomas	141.655 (64,5%)	152.543 (64,6%)	7,7
• F. Prof. (LGE, 1970)	90.138 (63,6%)	82.355 (54,0%)	-8,6
• F. Prof. (LOGSE, 1990)	51.517 (36,4%)	70.188 (46,0%)	36,2
– C.F. Grado Medio	15.516	23.379	50,7
– C.F. Grado Superior	8.109	17.018	110,0
– Garantía Social	1.973	3.598	82,4
– Sin desglosar por algunas CC.AA.	25.919	26.193	1,1
Total	219.594 (100%)	236.295 (100%)	7,6

Fuente: Consejo General de Formación Profesional (1998).

CUADRO 6. GASTOS/INVERSIÓN EN FORMACIÓN PROFESIONAL OCUPACIONAL
(En millones de pts.)

Acciones	1997	1998	Crec. (%)
Instituto Nacional de Empleo	134.805	145.274	7,8
– Plan FIP	86.845	95.812	10,3
– Escuelas Taller y Casas Oficio	47.441	48.629	2,5
– Otras	519	833	60,5
Comunidades Autónomas	52.084	54.164	4,0
– Acciones propios y/o programas operativos de la propia CC.AA.	45.385	47.511	4,7
– Otras	6.699	6.653	-0,7
Total	186.889	199.438	6,7

Fuente: Consejo General de Formación Profesional (1998).

El gasto público en formación profesional reglada depende, en gran parte, del número de alumnos insertos en este nivel educativo. En concreto, en 1998 se invirtieron 236.295 millones de pts. entre el MECD y las CC.AA. que tenían transferidas las competencias. El porcentaje que representa el gasto en formación reglada efectuado por estas CC.AA. en estos dos años (cerca del 65%) apenas ha variado, como se observa en el cuadro 5. La pau-

latina desaparición del antiguo sistema (Ley de 1970) y la progresiva implantación del nuevo sistema (Ley de 1990) hace que el gasto en FP del antiguo sistema disminuya, si bien el descenso es mucho más agudo en el MECD (-24%) que en las CC.AA. que tenían las competencias transferidas (-8,6%). Como consecuencia de ello, los recursos financieros dedicados al sistema FP-LGE son menores que la inversión realizada en el sistema FP-

LOGSE (un 40% frente a un 60%, respectivamente), mientras que en las CC.AA. con la competencia transferida el gasto en FP-LGE sigue siendo superior al de FP-LOGSE (un 54% frente a un 46%, respectivamente). Consecuentemente, los programas relativos a los ciclos formativos de grado medio y superior son los que experimentan un mayor crecimiento, del 50,6% entre 1997 y 1998, excepto el de ciclos formativos de grado superior en CC.AA. con un incremento del 110%.

En 1998, se asignaron 199.438 millones de pts. al INEM —resultante de la aplicación

del Plan FIP, las Escuelas Taller y Casas de Oficio y otras como Unidades de Promoción y Desarrollo y Centros de Iniciativa Empresarial— y a la formación ocupacional de las CC.AA. que tenían el traspaso en esta materia —nueve CC.AA.: Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Canarias, Andalucía, Navarra, Asturias, Extremadura y Aragón, éstas tres últimas desde 1 de enero de 1998—. No obstante, como se ha señalado, la formación ocupacional se encuentra bajo tutela del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de ahí que el porcentaje que representa el gasto centralizado por el INEM (72%) no haya variado entre estos dos años.

CUADRO 7. GASTOS/INVERSIÓN EN FORMACIÓN PROFESIONAL CONTINUA
(En millones de pts.)

Acciones	1997	1998	Crec. (%)
• Subsistema de Formación Continua	61.532	94.611	53,8
• Otras acciones de Formación Continua con cargo a los PGE	79.446	83.189	4,7
• Acciones de Formación Continua con cargo a los Presupuestos CC.AA.	9.387	11.535	22,9
Total	150.365	189.335	25,9

Fuente: Consejo General de Formación Profesional (1998)

Las acciones de formación continua tienen varias fuentes de financiación: la financiación privada de las empresas²⁰ y las familias; la de FORCEM, que es la primera en importancia (94.611 mill. de pts. en 1998); la que proviene de los Presupuestos Generales del Estado (83.189 mill. de pts.); y la de los Presupuestos de las CC.AA. (11.535 mill. de pts.).

²⁰ Los recursos destinados a la formación continua están infravalorados y se podrían casi duplicar, según «el libro 2000 de la Formación» de las Cámaras de Comercio, si se tuviera en cuenta que mucha de la formación realizada en empresas no se encuentra contabilizada por ningún organismo público. Se trata de empresas que por evitar costes de gestión o por ocultar sus políticas de formación, no gestionan su formación vía FORCEM.

El gasto total en formación continua es, sin duda, el que de los tres subsistemas ha experimentado comparativamente un mayor incremento entre estos años (25,9%), provocado, como se observa en el cuadro 7, por el vertiginoso incremento de la asignación que gestiona FORCEM. En nuestra opinión, la intensidad de este crecimiento continuará, maxime atendiendo a los aspectos de financiación contenidos en el III Acuerdo Tripartito de Formación Continua: mantenimiento del 0,35% de la cuota de FP de la SS y se agregan a esta cantidad 5.000 millones de pts. del presupuesto del INEM, como dotación presupuestaria específica.

Por último, tras el análisis de estos cuadros, resumido en el cuadro 8, se pueden des-

CUADRO 8. GASTOS/INVERSIÓN EN FORMACIÓN PROFESIONAL
(En millones de pts. y en porcentaje)

Subsistemas	1997	1998	1997 (%)	1998 (%)	Crec. (%)
F. Reglada	219.594	236.295	39,4	37,8	7,6
F. Ocupacional	186.889	199.438	33,6	31,9	6,7
F. Continua	150.365	189.335	27,0	30,3	25,9
Total sistema	556.848	625.068	100	100	7,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Secretaría General del Consejo General de Formación Profesional (1998).

tacar las siguientes conclusiones. La evolución del gasto público en formación profesional de los tres subsistemas en el período 1993-1996 queda reflejada en la situación «latente» en 1997: un predominio de los recursos empleados en la formación profesional del sistema educativo (aproximadamente un 40% del gasto total en Formación Profesional) y, dentro de la formación profesional de la Administración Laboral, un mayor peso del gasto en formación ocupacional 33,6% frente al 27% en formación continua, derivado del progresivo reparto de las cuotas de FP de la Seguridad Social durante este período.

La situación de 1998 evidencia dos grandes tendencias: por una parte, un reparto igualitario de los fondos entre los tres subsiste-

mas, especialmente la formación ocupacional y continua (31,9% y 30,3%, respectivamente) y, por otra, un crecimiento acelerado de los fondos públicos gestionados por FORCEM (25,9%). No obstante, según «el libro 2000 de la Formación» de las Cámaras de Comercio, se estima que los recursos destinados a la formación ocupacional van a tener un crecimiento superior al 60%.

Si se relacionan las cifras de gasto público en los distintos subsistemas con las de beneficiarios de los mismos es preciso calcular el ratio promedio-hora, ya que existen grandes diferencias en horas lectivas por curso entre los tres niveles. A partir de la información contenida en el cuadro 9 se pone de manifiesto que existen aún actualmente amplias diferencias de coste por alumno/hora entre los

CUADRO 9. PARTICIPANTES EN ACCIONES FORMATIVAS
(Nº de participantes)

Subsistemas	Alumnos	Promedio horas	Ppto. ejec. 1998
F. reglada/inicial	444.827	1.800	236.295
F. ocupacional	519.929	40	124.761
F. continua (*)	2.180.860	40	105.809
• FORCEM	1.503.050		90.000
Total	3.145.616		466.865

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Acción para el Empleo del Reino de España (PNAE-1999).

Nota: (*) Cifra aproximada teniendo en cuenta tanto los alumnos como el gasto realizado por HOBETUZ y por el INAP.

subsistemas. En el caso de la formación profesional reglada, el gasto medio ²¹ en 1998 es de alrededor de 295 pts. alumno por hora.

En el caso de la formación profesional ocupacional, el mayor gasto alumno/hora en términos comparativos del gasto público en el anterior subsistema viene explicado, en parte, por el mayor coste de las enseñanzas prácticas que se imparten a través de los centros colaboradores, las organizaciones empresariales o sindicales y las Entidades públicas o privadas de formación o las empresas que hayan suscrito convenios de colaboración. El gasto medio por beneficiario hora de la formación ocupacional asciende aproximadamente a 600 pts. en 1998.

A pesar del crecimiento que ha experimentado el gasto en formación profesional continua, el importante aumento del número de participantes en los cursos promovidos por FORCEM, HOBETUZ e INAP ha hecho que se siga manteniendo el gasto medio en este tipo de formación como el más alto de los tres subsistemas: 1.212,9 pts. por participante/hora en 1998.

3.2. La financiación de la formación profesional en el sistema educativo

La asignación de competencias en educación no universitaria a todas las Comunidades Autónomas, recientemente completada, hace variar el panorama de la financiación de este nivel educativo. Con anterioridad a las transferencias, la Administración Central financiaba el gasto —que aparecía en los PGE— y el responsable de las transferencias

²¹ Se ha tenido en cuenta en el denominador el total de alumnos participantes en cualquiera de los programas de formación profesional de base que se imparte en la ESO y en el Bachillerato y la formación profesional específica (ciclos formativos de grado medio y superior) y los programas de garantía social.

era el Estado o algunos de sus Organismos Autónomos Administrativos, como la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar. Además, el sistema de becas estaba totalmente centralizado.

En la actualidad, la mayor parte del gasto público en esta competencia se realiza por las Administraciones Autonómicas. La educación, al igual que el resto de competencias transferidas —con excepción de la sanidad— se financian con cargo a la Participación en los Ingresos del Estado y son los propios Gobiernos autonómicos los que deciden las transferencias corrientes y de capital de sus presupuestos hacia los programas de formación profesional de su respectiva Comunidad Autónoma.

3.3. La financiación de la formación profesional en la Administración Laboral

La financiación de la Formación Profesional de los desempleados y de los ocupados se realiza en una parte importante a través de la cuota de formación profesional que se obtiene del sistema de Seguridad Social de los trabajadores en general ²². El porcentaje de la cuota de formación profesional se sitúa en el 0,70% sobre la base reguladora de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales —0,60% aportado por las empresas y 0,10% aportado por los trabajadores—.

Con la firma en 1993 de los Acuerdos sobre Formación Continua y la creación de la FORCEM, se acordó que un porcentaje de esta cuota de FP —que anteriormente era íntegramente para la formación profesional ocupacional— se destinará a la financiación del Acuerdo Nacional (cuadro 10). Dicho por-

²² El INEM transfiere anualmente la parte correspondiente a la Comisión Mixta Estatal de Formación Continua.

CUADRO 10. REPARTO DE LA CUOTA DE FORMACIÓN PROFESIONAL (0.70%)

Año	Formación Continua	Formación Ocupacional	Cuotas de reparto	
			FC	FO
1993	0.10%	0.60%	14,3	85.7
1994	0.20%	0.50%	28.6	71.4
1995	0.25%	0.45%	35.7	64.3
1996	0.30%	0.40%	42.9	57.1
1997-2001	0.35%	0.35%	50.0	50.0

Fuente: Elaboración propia.

centaje se fijó en el 0,10% en 1993, para incrementarse de forma paulatina durante los años de vigencia del Acuerdo: 0,20% en 1994, 0,25% en 1995 y 0,30% en 1996. También se estableció que si se aumentaba la cotización, su importe se destinaría de forma íntegra a la formación continua. Desde 1997 y hasta la actualidad, tras el III Acuerdo Tripartito sobre Formación Continua, el porcentaje sigue siendo el mismo para la formación continua y la ocupacional, el 35% de la cuota en ambos casos.

Tradicionalmente, se pueden considerar dos fuentes de ingresos en la formación ocupacional: la cuota de FP, (que en 1996 representaba aproximadamente el 70% del gasto en este subsistema, según datos del CEDEFOP), y la ayuda del Fondo Social Europeo ²³, (que suponía el otro 30% restante del gasto). Esta financiación se encargan de gestionarla el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a través del INEM y las CC.AA. a través de sus respectivas Consejerías de Trabajo, Empleo y/o Economía y Hacienda.

Dicha financiación se recoge anualmente en los Presupuestos Generales del Estado, apareciendo en el presupuesto de gastos con destino a este programa finalista. Las Comu-

²³ En cumplimiento del compromiso establecido en el desarrollo de los ejes fijados en el objetivo 3 del Programa Operativo Plurianual del Fondo Social Europeo, que cofinancia las acciones de formación.

nidades Autónomas que tienen traspasada la gestión del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, reciben una transferencia de fondos del capítulo IV de gastos, cuyo importe viene determinado anualmente, por la medición de una serie de indicadores objetivos de distribución territorial acordados por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y formalizada por el Consejo de Ministros, en cumplimiento de la Ley General Presupuestaria (art. 153).

La formación continua se financia a través de las siguientes fuentes públicas y privadas de financiación: la cuota de FP ²⁴, (que en 1996 representaba aproximadamente el 69% del gasto en este subsistema, según datos del CEDEFOP), la ayuda del Fondo Social Europeo, (cofinanciación con fondos estructurales, que suponía el otro 26%) y otra financiación privada ²⁵, (que cubre el 5% restante del gasto).

En los años de vigencia del I Acuerdo Nacional de Formación Continua, el INEM, que

²⁴ En los Acuerdos se señala «la unidad de caja de la cuota de FP, sin perjuicio de que puedan existir otras fuentes de financiación de la FP de trabajadores ocupados».

²⁵ En España, según un informe del CEDEFOP (1998), las empresas están muy lejos de las de gran parte de los países de la UE en lo que a inversiones en formación de los trabajadores se refiere. El gasto en formación continua está en relación directa con el tamaño de las empresas, concentrándose, de forma casi exclusiva, en las empresas de mayor tamaño.

recibe en su presupuesto de ingresos la recaudación de la cuota de FP y los fondos procedentes del Fondo Social Europeo, transfería a la Fundación para la Formación Continua los ingresos netos de la cuota y la financiación comunitaria, siendo la Fundación la responsable del uso de los fondos, pudiendo detraer de estos recursos disponibles los que aplicase a su propia gestión, con el límite legal del 10% sobre los citados recursos.

A partir de 1997, con los II Acuerdos, tanto la titularidad de los fondos que se asignan a cada subvención como la propia adjudicación individualizada de las ayudas corresponde a la Administración, a través del INEM.

Por otra parte, a partir de 1997 se constituye la Fundación para la Formación Continua Vasca (HOBETUZ), que gestiona de forma independiente la formación de ocupados en dicha Comunidad Autónoma, para lo cual le han sido transferidos 1.300 mill. pts. en 1997, 1.500 mill. pts. en 1998 y 1.550 mill. pts. en los años 1999 y 2000.

En resumen, la financiación pública del gasto en formación profesional siempre ha discurrido por dos caminos bien delimitados. Por un lado, la financiación de la formación profesional en el sistema educativo que, tradicionalmente, ha estado ligada a los ingresos del Estado, como una de las grandes políticas financiadas con cargo a los PGE. Por otro, la financiación de la formación profesional en la Administración laboral que ha recaído principalmente sobre las cotizaciones sociales. Siempre se ha entendido que la formación profesional ligada al sistema productivo era una prestación social contributiva, y como tal se debía financiar con cargo a las cotizaciones sociales. Algunos autores han propuesto destinar todos los recursos procedentes de las cuotas de formación profesional a la financiación de la formación continua —sólo de los trabajadores—. Sin embargo, el que, históricamente, se haya financiado la formación ocupacional con estos recursos se

apoya en el criterio de solidaridad entre los que tienen trabajo y los que no lo tienen.

Se dice en el informe del IRDAC (1994) sobre «Calidad e Innovación» que, si bien siempre ha parecido normal que el Estado subvencione la formación reglada y la formación ocupacional, no ha ocurrido lo mismo con la formación continua. No obstante, según señala el propio informe, no está tan claro que el Sector Público no deba contribuir a subvencionar la formación continua. El argumento se basa en el hecho de que al Sector Público le interesa el constante aumento del PIB por cuanto recauda más impuestos y se gasta menos en prestaciones por desempleo, además de otros efectos colaterales. Sin duda, para incrementar el PIB, la formación continua de los trabajadores es uno de los resortes más sensibles.

Hasta fechas muy recientes, con la nítida división que existía en nuestro país entre formación profesional del sistema educativo y de la Administración laboral tenía sentido la separación de los recursos financieros obtenidos de las distintas fuentes. En un futuro próximo, con la fuerte vinculación de los tres subsistemas parece razonable que la distribución y finalidad del gasto en la política formativa pueda condicionar su financiación. El actual esquema de financiación podría llegar a generar una disfunción importante para la integración de los tres niveles, ya que los efectos demográficos sobre la población trabajadora —y que cotiza— pueden dejarse sentir en los dos subsistemas de formación ocupacional y continua.

Con la integración de los tres subsistemas aparecerá un nuevo concepto de política formativa y una posible solución, en nuestra opinión, pasaría por financiar los dos niveles de formación ocupacional y continua de la siguiente forma: el cuarenta por ciento a través de aporta-

26 Como ocurría con la financiación de las prestaciones por desempleo según lo dispuesto en la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo.

ciones del Estado y el sesenta por ciento restante con cargo a cotizaciones sociales²⁶. Evidentemente, los porcentajes de participación de cada fuente son una decisión política. Lo que se quiere poner de manifiesto en este artículo es la conveniencia de financiar vía aportaciones del Estado una política activa de empleo como es la formación profesional.

Otros motivos importantes redundan, a nuestro modo de ver, en el mismo esquema. Con la entrada en vigor del Sistema Nacional de Cualificaciones existirá una fuerte vinculación entre los tres subsistemas, con lo cual no va a tener demasiado sentido que sigan manteniéndose diferentes formas de financiación. Como se verá, los «centros integrados» van a recibir alumnos procedentes de diferentes subsistemas y, por tanto, podrán recibir financiación procedente de distintas fuentes. Además, es previsible que a partir de 2006 se extingan los fondos para la formación profesional que tienen su origen común en el Fondo Social Europeo.

Con independencia de estos cambios en las fuentes de financiación pública, también parece deseable potenciar la financiación privada. En efecto, la optimización de la forma de subvencionar los costes de la formación profesional no sólo tiene que pasar por un aumento de la financiación pública —subvenciones del Estado— sino también por un incremento de la financiación de origen privado: por una lado, las empresas, —que participen no sólo grandes empresas sino también PYMES—, y, por otro lado, los usuarios del servicio —que participen a través de una tasa que recoja una parte del coste, por ejemplo, de la acreditación de los títulos o certificados—.

Toda la argumentación anterior se basa en que el gasto público en formación profesional genera, por una parte, unos efectos externos positivos a la sociedad muy importantes, no sólo como herramienta de lucha contra el desempleo, sino como elemento dinamizador de la competitividad y, por extensión, de la economía, adaptándose los perfiles profesionales

a los cambios tecnológicos y a los nuevos entornos socio-políticos y como elemento favorecedor de la movilidad de los trabajadores en el nuevo escenario laboral europeo. Por otra parte, produce un beneficio individual a los ciudadanos que la reciben, ya que éstos capitalizan la formación que reciben, con mayores posibilidades de empleo estable y de calidad y con derechos en el mercado de trabajo.

4. HACIA UN SISTEMA INTEGRADO DE FORMACIÓN PROFESIONAL

El debate sobre el «valor» de la formación profesional como inversión en capital humano está adquiriendo un papel cada vez más relevante en el contexto actual, tanto desde la perspectiva de la política educativa como desde la de la política de empleo. El proceso de dialogo social abierto ha enriquecido enormemente la formación profesional y lo cierto es que en estos últimos años las Administraciones educativas y las Administraciones laborales, junto con los agentes sociales y otros actores, están trabajando estrechamente en la creación de un sistema integrado y flexible de formación profesional, así como en el establecimiento de un reconocimiento de la competencia adquirida por cualquier vía de formación o por la experiencia laboral.

Como pone de manifiesto el II Programa Nacional de Formación Profesional, la necesidad de un sistema integrado conducirá inexorablemente a mecanismos que introduzcan «transparencia entre las distintas formaciones para permitir a la persona movilidad entre ellas y facilitar la cualificación y recualificación a lo largo de la vida». Se debe remarcar la clara intención integradora que tiene la ley²⁷ con respecto a la formación profesional, y que se pone de relieve en la normativa vigente, así como la propuesta de

27 En la actualidad se está desarrollando a través de la futura Ley de Formación Profesional y las Cualificaciones.

transparencia teniendo como referente la Unión Europea.

El primer antecedente del Sistema Nacional de Cualificaciones se pueden encontrar en la LOGSE (1990) que concibe a la FP como un sistema en el que han de integrarse los diferentes subsistemas con la coordinación de las ofertas. Además, formula un replanteamiento de la formación reglada/inicial con la finalidad de conectarla con la formación ocupacional/continua y, por ende, con el mercado de trabajo, a través del gran avance que supone la estructura modular y el incremento de los niveles de cualificación con respecto al antiguo sistema.

El Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, en nuestra opinión, va a suponer una «auténtica revolución» de la formación profesional en España. Se trata, como ya se ha señalado, del eje central del II Programa Nacional de Formación Profesional²⁸. En él, se propone la aprobación de una norma básica reguladora del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales que garantice la participación, desarrollo y ejecución del mismo por parte de la Administración Central, las Comunidades Autónomas y los agentes sociales.

Tal y como propone el Nuevo Programa, el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales consiste en «el diseño de un Sistema integrado de cualificación y formación profesional», con el que se quiere «instrumentar un sistema capaz de conseguir el tratamiento global, coordinado y óptimo de los problemas de cualificación y formación profesional de los diversos colectivos de personas, de las organizaciones y de las empresas». Un aspecto fundamental a que se refiere el mismo Programa es «la regulación del sistema de corres-

pondencias, convalidaciones y equivalencias entre los tres subsistemas incluyendo la experiencia laboral».

El calificativo de «integrado» responde a una triple dimensión: (i) el desarrollo de la integración de las cualificaciones profesionales —referente común de competencias—; (ii) la integración de las diversas formas de adquisición de las competencias profesionales; y (iii) la «coherencia» de la oferta formativa de la formación profesional a través de las necesidades de cualificación de los distintos colectivos. Esta tercera dimensión se traducirá en dos elementos claves del sistema: (a) un catálogo integrado modular de formación asociado al sistema de cualificaciones; y (b) una red de centros formativos «integrados»²⁹ que oferten ese catálogo, organizado en paquetes modulares.

Merece la pena señalar que en el II Programa Nacional se remarca que la integración de la oferta formativa debe «respetar la pluralidad de tipologías, o modelos de centros». Asimismo, continúa, «la capitalización de la formación adquirida ha de ser compatible con la necesaria diversidad de las formas de acreditación que, en razón de su misma especificidad, existan o puedan desarrollarse en los tres subsistemas de formación profesional».

Sus objetivos principales se pueden resumir, en nuestra opinión, en los siguientes:

- 1) Garantizar la «permeabilización» y la «transparencia» de la formación y su evaluación en el mercado de trabajo.
- 2) Mejorar la coherencia del sistema a través de la normalización de la competencia común —como referente común y prescriptivo de todas las cualificaciones— y el establecimiento

28 Con esta intención se creó el Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL) cuya función principal es realizar estudios y propuestas coherentes para llegar a un consenso sobre las pautas para el establecimiento y gestión del Sistema Nacional de Cualificaciones.

30 A nuestro buen entender, la implantación de «centros integrados» supondrá una reorientación de los centros existentes de educación y formación con una necesidad de adaptación de los mismos.

de correspondencias, convalidaciones y equivalencias entre los tres subsistemas, incluyendo la experiencia laboral.

- 3) Facilitar la movilidad de las personas y la adaptación del trabajador a diferentes situaciones de trabajo e implantar los conceptos de «especialización» y «formación permanente acumulable y capitalizable».

En relación al primero de estos objetivos, el Sistema se traduce en una garantía de validez y fiabilidad y transparencia de las acreditaciones profesionales de cara al mercado laboral y a la Unión Europea. Además, se actualizan los contenidos profesionales y se conectan con las ofertas de trabajo a través de una red de observatorios profesionales sectoriales, de forma que el Sistema ofrece la suficiente credibilidad y transparencia, para que trabajadores y empresarios encuentren en él solución a sus necesidades respectivas.

Con respecto al segundo objetivo, hay que recordar el acercamiento que se produjo entre la formación profesional reglada y la formación profesional ocupacional. Las dos reformas se llevaron a cabo consecutivamente en el inicio, y al mismo tiempo se siguieron desarrollando. En la creación del catálogo de títulos de formación reglada y del repertorio de certificados de profesionalidad, que establecen los referentes de competencia y las respectivas formaciones, se partió de los mismos estudios sectoriales con la intención de aproximarse en la adopción de «unidades de competencia», pero no siempre se ha conseguido. Con el nuevo Sistema se constituirá, por vez primera, una formación profesional basada en la competencia con los respectivos referentes de perfiles profesionales MECD y perfiles profesionales MTAS.

En cuanto al tercer objetivo, dadas las actuales necesidades del mercado de trabajo, se concreta en una «formación permanente» de la población escolar y de la población activa, independientemente de su situación circuns-

tancial en el mercado de trabajo. De esta forma, la formación será continuada, con distintas fases a lo largo de la edad laboral. Además, este Sistema eleva la profesionalización del cero al cien por cien para la inserción en el mercado de trabajo, especialmente para personas de escasa cualificación, al mismo tiempo que impulsa la colaboración Empresa-Escuela, para conseguir una mayor inserción en el mundo laboral. Para ello, se potencia la empleabilidad de las acciones formativas en cualquiera de los subsistemas, teniendo en cuenta las necesidades del mercado de trabajo, los nuevos yacimientos de empleo, y las actividades de economía social y de las organizaciones no gubernamentales mediante la cualificación de los trabajadores.

La integración total traerá consigo la creación de un sistema fiable entre las partes y la evaluación de los contenidos con métodos análogos. Para ello, será necesario desarrollar un Catálogo de Cualificaciones Profesionales, un Catálogo Integrado Modular y una Red de Centros y un sistema de reconocimiento, evaluación y certificación de la competencia.

Las finalidades de este Sistema Nacional y los requisitos establecidos configuran un modelo de sistema basado en la competencia. Bajo este sistema, los estándares de competencia, que se obtendrán a partir del análisis de los procesos productivos, establecerán la vinculación entre las necesidades de la economía y de la producción con la competencia de las personas. Organizados de forma adecuada, estos estándares permitirán establecer las especificaciones de competencia de la fuerza de trabajo y es, a partir de estas especificaciones, como se diseñarán tanto la formación como el proceso de evaluación.

La implantación del mismo implicará un aumento de la calidad de la formación profesional por la vía de la normalización de la competencia común. Como señalan las Cámaras de Comercio (2000), el juicio sobre la idoneidad del programa formativo no se basa-

rá en criterios internos del sistema educativo u organización de formación, sino que se fundamentará en criterios externos extraídos de los requerimientos de la producción, y los programas deberán demostrar su idoneidad para atender estos requerimientos, esto es, para conseguir la competencia de las personas en el trabajo.

Además, el Sistema Nacional, tal cual lo señala el II Programa Nacional, se apoya en la idea establecida en la Unión Europea de aprendizaje durante toda la vida. Evidentemente, las líneas básicas de este marco son convergentes con los grandes planteamientos de la Unión Europea, si bien, como en el resto de los países miembros³⁰ que han renovado sus enseñanzas profesionales, existen puntos de conexión nacionales que en ningún momento siguen una directiva comunitaria en esta cuestión, ya que cada Estado miembro es soberano. No obstante, la movilidad de los trabajadores en el nuevo escenario laboral europeo conlleva la articulación hacia un sistema de cualificaciones convergente al del resto de países de la Unión Europea.

Por último, se señala que esta pauta de comportamiento tendrá su reflejo en el gasto en formación profesional, debido al previsible aumento de demanda de este tipo de estudios en el mercado español. Este fuerte aumento vendrá provocado simultáneamente en los tres subsistemas. La Administración Central y las Administraciones Territoriales deberán afrontar este reto, cada una de ellas en su ámbito competencial, para garantizar el flujo de recursos necesario para financiar la implantación de esta «auténtica reforma» de la formación profesional. Para ello, será necesario gestionar con eficacia los recursos económicos de los que se dispone, aumentar el nivel de calidad y rendimiento y conseguir una «profesionalización» para la inserción la-

boral a través de las empresas —desarrollo integrado de Cualificación Profesional y Formación—.

CONSIDERACIONES FINALES

Parece claro que impulsar la formación profesional es uno de los grandes retos que se están afrontando en esta nueva etapa de reforma. Todos los sectores de la comunidad educativa y laboral están de acuerdo en que la formación profesional debe ser la pieza clave de unión del sistema educativo y el productivo y que sólo integrando el reconocimiento educativo y el reconocimiento productivo se logrará aportar transparencia y eficacia al sistema.

En nuestra opinión, a corto plazo, se deben alcanzar tres objetivos prioritarios con la implantación del Sistema Nacional de Cualificaciones:

- * Aumentar la calidad, la coherencia y el prestigio del sistema de formación profesional.
- * Fomentar la total incardinación de los tres subsistemas a través de la articulación de un Sistema Nacional de Cualificaciones integrado en el espacio europeo.
- * Implantar un sistema de reconocimiento, evaluación y certificación de la competencia adquirida.

Para conseguir estos objetivos serán necesarios, a nuestro modo de ver, algunos cambios significativos en el sistema de formación profesional:

- * Aprobación de la Ley de Formación Profesional y la Cualificación, cuyas bases fueron presentadas en el pleno del Consejo General el 19 de diciembre de 2000.
- * Profundización en la puesta en marcha de indicadores de resultados tales como: incidencia de la formación en el empleo,

³⁰ España se encuentra comparativamente en una situación atípica con una pirámide de población invertida entre el nivel universitario y la formación profesional.

movilidad de ocupados, coste por alumnos en todos los subsistemas, etc.

- * Racionalización de los recursos destinados a la formación profesional en todos sus niveles y replanteamiento del sistema de financiación de la formación profesional ocupacional y continua.

BIBLIOGRAFÍA

CACHÓN, L., MONTALVO, M.D. *et al.* (1999): *Educación y formación a las puertas del siglo XXI*, Ed. Complutense.

CÁMARAS DE COMERCIO (2000): *El libro 2000 de la Formación*. Ed. Civitas.

CRUZ CASTRO, L. (2000): «Ideas, instituciones y ciclo económico: las políticas de formación en España». Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), documento de trabajo 00-06.

CEDEFOP (1999): *El sistema de Formación Profesional en España*. Estudios Institucionales (ESIN).

CONSEJO GENERAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL: «Programa Nacional de Formación Profesional» (1993). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

CONSEJO GENERAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL: «Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional» (1998). Secretaría General del Consejo de Formación Profesional. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

ECONOMISTAS: *Revista del Colegio de Economistas de Madrid*, nº 71, «La Formación Continua 1996».

FORMACIÓN CONTINUA EN EUROPA (FORCEM): «La Formación Profesional Continua en España» (1994) (varios autores). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

FUNDACIÓN DE CAJAS CONFEDERADAS (FUNCAS): «Cuadernos de Información Económica», nº 155, marzo-abril (2000).

FUNDACIÓN PARA LA FORMACIÓN CONTINUA (FORCEM): «Memoria de Actividades» (varios años).

FUNDACIÓN PARA LA FORMACIÓN CONTINUA (FORCEM). «Gestión bipartita de la formación continua» (1999). Oficina Internacional del Trabajo (CINTERFOR).

INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO (1998). *Guía Legal de la Formación Continua*.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS CUALIFICACIONES (2001). *Guía de la Formación Profesional en España*.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS CUALIFICACIONES (2001). *Los Consejos y programas de formación profesional en la España de las Autonomías*.

IRDAC—Comité Asesor de I+D de la Comisión Europea— (1994): *Quality and Relevance*, Bruselas. (Vers. en castellano en el Consejo Superior de Cámaras con el título: *Calidad e Innovación. Optimizar el capital humano de Europa, reto de los sistemas de Educación y Formación*, Madrid).

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos sociales* (1998).

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: *Perspectivas del empleo* (varios años). Informes OCDE.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: «Guía Laboral 1990» (cerrada 10 de septiembre de 1990).

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: *Guía Laboral y de Asuntos Sociales 2000* (actualizada a 15 de mayo de 2000).

REVISTA DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: «Serie Economía y Sociología», nº 1 (1997).

REVISTA DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: «Serie Economía y Sociología», nº 21 (1998).

SAEZ, F. (coord.) (2000): *Formación y empleo*. Fundación Argentaria. Ed. Visor.

TORRE PRADOS, I. (2000): «La dimensión social del capital humano. Formación Ocupacional y Formación Continua», *Papeles de Economía Española*, nº 86.

RESUMEN:

Este artículo tiene como finalidad analizar la configuración actual de los tres subsistemas de la formación profesional en España —formación reglada, formación ocupacional y formación continua— y reflexionar sobre su futura integración, con especial referencia al Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Del estudio de nuestro sistema de formación profesional se derivan dos conclusiones importantes. En primer lugar, si bien la evolución histórica y el contexto institucional han influido en el entramado de la política formativa, en el futuro las nuevas ideas sobre los determinantes de la integración de los tres subsistemas serán los hilos conductores más importantes de esta política. La nueva Ley de Formación Profesional y la Cualificación que se está desarrollando abre las puertas de esta última etapa de reforma.

En segundo lugar, si se concibe al conjunto de la formación profesional como inversión en capital humano y se defiende su integración con la políticas activas de empleo en clave comunitaria, será necesario, por una parte, gestionar eficientemente los recursos públicos destinados al sistema y, por otra, replantear el esquema de financiación con la introducción de las aportaciones del Estado como una fuente de ingresos adicional en el caso de la formación ocupacional y continua.